Comisión Especial de Lavado de Activos
Carpeta Nº 1259 de 2016

Versión Taquigráfica N° 876 de 2017

RÉGIMEN DE DECLARACIONES JURADAS

Modificación de la Ley Nº 17.060

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 15 de diciembre de 2016

(Sin corregir)

PRESIDE:	Señor Representante Alfredo Asti, Presidente.
MIEMBROS:	Señor Representante Wilson Ezquerra y señora Representante Geraldina Montanari.
CONCURRE:	Señor Representante Daniel Caggiani.
INVITADOS:	Por la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), doctora Mariana Gatti.
SECRETARIO:	Señor Horacio Capdebila.

SEÑOR PRESIDENTE (Alfredo Asti).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Continuando con el análisis del proyecto que modifica al régimen de declaraciones juradas previsto en la Ley Nº 17.060, recibimos con mucho gusto a la doctora Mariana Gatti, en representación de Agesic.

En caso de que se apruebe este proyecto, sin duda habrá importantes cambios en el manejo de las declaraciones juradas que recibe la Junta de Transparencia y Ética Pública. Todos sabemos que con la actual legislación se ha avanzado mucho en el procesamiento por vía electrónica de las declaraciones juradas, pero este proyecto amplía las facultades de la Junta de Transparencia y Ética Pública, porque no solo recibirá y custodiará las declaraciones juradas de los funcionarios que estén obligados por ley, sino que también las analizará.

Obviamente, se trata de un desafío importante para la Junta de Transparencia y Ética Pública, que está en consonancia con los lineamientos de trámites electrónicos que impulsa el Gobierno.

SEÑORA GATTI (Mariana).- En nombre de la Unidad de Acceso a la Información Pública, agradezco la oportunidad de venir a la Comisión para opinar de un tema tan trascendente, como lo es la publicación de las declaraciones juradas patrimoniales.

El doctor Gabriel Delpiazzo, presidente del Consejo Ejecutivo de la Unidad, se excusa por poder estar presente, debido a un problema de agenda.

La Unidad de Acceso a la Información Pública fue creada conforme a la Ley de Acceso a la Información Pública, vigente desde 2008. Su cometido es dotar de transparencia a la gestión pública del Estado. Organismos públicos, estatales o no, son el ámbito de aplicación subjetiva de la ley, que crea la Unidad como organismo desconcentrado de la Agencia para el Gobierno Electrónico (Agesic), unidad ejecutora de Presidencia. Se optó por un diseño institucional de desconcentración, que tiene como cometido tutelar el derecho a acceder a la información pública.

Esto se hace por dos vías: a través de solicitudes de acceso a la información pública -este es un medio muy utilizado para pedir información a las instituciones públicas- y a través de la publicación oficiosa de información, que se denomina transparencia activa. Creo que este constituye un punto de contacto con el proyecto que está estudiando la Comisión, que busca dar publicidad para que la ciudadanía pueda hacer un escrutinio público de determinados aspectos, en este caso patrimoniales, o eventualmente de gestión. La ley prevé un sistema para pedir información por vía pasiva, presentando una solicitud, o a través de una publicación oficiosa de información. El espíritu de la Ley de acceso a la Información Pública, que es la competencia de nuestra Unidad, prevé la publicación de determinada información, y busca que el ciudadano no tenga que solicitarla, sino que esté presentada en los sitios web de las instituciones públicas.

Esta ley complementa la Nº 17.060 en el sistema de control, porque ambas herramientas son un mecanismo anticorrupción en las instituciones en las instituciones públicas. Es importante contar con diferentes instrumentos en nuestro país que busquen dar herramientas para dar publicidad a la información y someterla al escrutinio público.

Así como la Ley Nº 17.060 sufrió modificaciones con respecto a la ubicación institucional de la Junta de Transparencia y Ética Pública, la Ley de Acceso a la Información Pública también fue modificada, y ahora su Consejo Consultivo, que tiene un representante de esta Casa, está estudiando una nueva modificación. Se trata de leyes que se analizan en su aplicación práctica, y el paso del tiempo identifica las posibles modificaciones para avanzar en el sistema, a la luz de estándares internacionales, porque otros países han recorrido este camino, y en ámbitos internacionales -por ejemplo, la OEA- se generan leyes modelo.

Desde la óptica de la Unidad de Acceso a la Información Pública es sumamente positivo avanzar en dar publicidad a este tipo de información; no podemos más que celebrar este tipo de iniciativas. Ya había obligaciones, que ahora se amplían, y se establece la publicidad, algo fundamental para cumplir con los cometidos de la Unidad, que es la transparencia de la gestión pública. Entonces, la Unidad celebra que se amplíe el espectro de personas cuyas declaraciones juradas serían publicadas -cónyuges o figuras de unión concubinaria- por el manejo de fondos que se pueda hacer.

Todos estos temas también se están discutiendo con la sociedad civil -el señor diputado Caggiani ha estado en foros referidos al tema- sobre la Ley de Acceso a la Información Pública, es decir, quiénes más deben rendir cuentas y qué pasa en el ámbito privado, especialmente con aquellas sociedades que manejan fondos públicos o que ejercen cometidos públicos. Entonces, ya no se están articulando las normas en base a que los obligados son A, B y C, sino que están estableciendo criterios. Sabemos que hay muchas sociedades que se rigen por el derecho privado, pero manejan fondos públicos, que forman parte de lo que se llama la huída del derecho administrativo y lo que se busca es captar esta figura.

Cuando hablamos de estas instituciones reguladas por el derecho privado, es importante ser muy precisos a la hora de prever qué tendrán que declarar. En ese sentido, la ley es amplia, y el artículo 3º establece que se dejará la articulación a la reglamentación, tarea que no es sencilla porque hay sociedades de derecho privado que no tienen un capital accionario 100% estatal. Creemos que es positivo que a nivel legal se establezcan criterios para no generar dudas respecto de quién está obligado y en qué condiciones.

El mismo problema se presenta a la hora de definir los sujetos obligados en la Ley de Acceso a la Información Pública porque se ha optado por enumerar en forma taxativa los organismos públicos, estatales o no -siempre queda la duda de si faltó alguien-, cuando sabemos que hay una proliferación de otro tipo de figuras en las que están involucradas cometidos públicos y fondos públicos.

La Unidad está estudiando estos temas desde su perspectiva, y es importante que se precisen los obligados para no generar espacios de interpretación, que lo que hacen es sustraer la aplicación de este tipo de normas.

Sabemos que organizaciones de la sociedad civil -Cainfo, Data, Uruguay Transparente, la Red de Gobierno Abierto- estuvieron participando en distintas instancias y compartimos avanzar en la publicación de datos abiertos. El artículo 82 de la Ley Nº 19.355, que solicita que la información de transparencia activa que dispone la ley esté en datos abiertos, es un avance importante como país. Creo que en esta materia sería importante utilizar la información, no solo para conocerla, sino para mostrarla en un lenguaje más ciudadano. Sucede que en este tipo de normas muchas veces se usan términos demasiado técnicos y, como en el caso de la Ley de Acceso a la Información, son herramientas de control ciudadano de la gestión administrativa.

Cuando empezamos con modificaciones a las leyes, tendemos a ver qué ha pasado en otros países. La realidad nos indica que experiencias como Chile y Argentina han evolucionado hacia la publicidad de las declaraciones juradas. Lo mismo sucede en foros internacionales. Con relación a esta temática, tenemos una ley modelo de la Organización de Estados Americanos.

Nos parece fundamental tomar en cuenta ese tipo de herramientas proporcionadas a partir de un foro en el que han participado países expertos, que han identificado cómo avanzar en esta materia. Ya hay una herramienta de ese tipo en materia de información pública y se está viendo de avanzar en lo que respecta a datos personales y archivos. Se trata de lineamientos para los países en cuanto a ajustar las normas a estándares internacionales, que es lo que a la postre aplica, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos para expedirse respecto de una contienda.

Notamos que en la comisión se ha hablado del rol de la Jutep, que entiendo que todavía no ha podido asistir por los cambios operados, pero que creo fundamental escuchar a sus autoridades porque es el organismo que tiene especialidad en este tema. También se ha mencionado el tema de los partidos políticos.

En el caso de la Agesic y de la Unidad de Acceso a la Información Pública, tenemos que ver cuál es nuestra competencia. Podemos aportar a la discusión, pero sabiendo que la Jutep es la que tiene asignado ese cometido por ley y tiene técnicos especializados en la materia.

Respecto del texto del proyecto, podemos aportar alguna modificación de redacción y sugerir que se especifiquen más los licenciatarios y que se incorporen los datos abiertos, pero quizás sería mejor enviar un documento, de modo que ustedes puedan hacer comparaciones o plantear sus observaciones.

En conclusión, nos parece que el proyecto es sumamente positivo.

Estamos siguiendo lo que sucede en la región en materia de leyes de acceso a la información pública y de leyes de probidad y ética en la función pública. Hay una ola que se está perfeccionando, porque-, la necesidad de modificación de las leyes es parte de la evolución normativa lógica. Entonces, es fundamental este tipo de debates y de instancias para tener una legislación acorde a lo que el país necesita.

SEÑOR EZQUERRA ALONSO (Wilson Aparicio).- Esperaremos ese documento porque será una buena base para trabajar. Además, en materia de redacción, los entendidos saben más que nosotros.

Una de las cosas que más me preocupa respecto de este tipo de información es que, como tiene más prensa, muchas veces se termina apuntando al Poder Legislativo que es el más expuesto, pero sin duda es el que tiene menos poder. La corrupción se da más cuando uno tiene poder ejecutivo -cuando maneja y gasta fondos- que cuando vota en este ámbito.

Por otra parte, hay varios sectores que están empezando a tomar dineros públicos. Por ejemplo, los sindicatos cada vez tienen más convenios con entes estatales; a determinados gremios se les han entregado tierras del Instituto Nacional de Colonización. Hay cooperativas sociales que están haciendo vínculos con determinadas empresas públicas. Hay clubes sociales y deportivos que también hacen cada vez más convenios con determinadas carteras y con la Secretaría de Deporte. A su vez, los partidos políticos reciben aportes anuales cada vez más grandes de la Corte Electoral, lo que me parece perfecto porque es una manera de no deber determinados favores a empresas. Y los CAIF, que fueron pensados para generar asociaciones pequeñas en un barrio y que cada comunidad tuviera el suyo, que han ido mutando en megaestructuras que tienen centros en

muchísimos lugares y que manejan volúmenes de dinero bastante grandes. Inclusive, una misma directiva maneja varios CAIF.

Entonces, me pregunto si no habría que apuntar a ese tipo de agrupaciones que me parece son las que manejan grandes sumas de dineros estatales.

También sabemos de clubes manejados por una sola persona o de CAIF que dejan de funcionar como tales y alquilan a otros CAIF y no se sabe cuál es la función que cumple. Inclusive, el Ministerio de Educación y Cultura ha perdido el hilo para el contralor de esas asociaciones sin fines de lucro.

Creo que ese es el escape más grande hacia donde apuntar. Capaz que esto tiene menos prensa, pero creo que puede haber un escape más grande de lo que queremos ver en el Parlamento.

SEÑOR CAGGIANI (Daniel).- El diputado preopinante planteaba temas importantes, que tienen que ver con diferentes normativas y, sin duda, es importante que, en la medida en que estamos tratando estos temas, la Comisión empiece a poner luz sobre estas situaciones.

Sin duda, creo que todo lo que se pueda avanzar en materia legislativa va a generar, sobre todo, un fuerte respaldo político para los organismos que se encargan de estos temas, que a veces están bastante debilitados en sus capacidades y en cuanto a sus recursos humanos. Es importante que tengan la valoración de que tienen el aval de estos lugares y, sobre todo, la voluntad política para avanzar en estos temas.

Sin duda, el tema regional hace a estos temas que estamos tratando.

Quería hacer una consulta específica respecto de dos temas que el proyecto plantea y que son bastante complejos. Sobre uno de ellos, la sociedad civil -salvo una de las organizaciones que participaron- tuvo una valoración positiva: es si la Unidad entiende que es importante avanzar en materia de establecer nuevos sujetos obligados y que las personas físicas de derecho privado sean incorporadas. Si bien la invitada ya lo ha expresado, me parece importante que quede registrada en la versión taquigráfica una valoración institucional en ese sentido.

Por otra parte, cuando las organizaciones vinieron a la Comisión, plantearon cómo tener en un texto normativo los criterios establecidos para el acceso a la información de los nuevos sujetos obligados. Inclusive, para el caso de los sujetos obligados privados tomaban la experiencia de la Ley de Acceso a la Información Pública que tiene un sistema administrativo específico y que por vía judicial también es garantista.

Quería conocer su opinión al respecto porque me parece que son avances que la invitada planteó en su exposición y que me parece importante recoger en el proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Obviamente, este proyecto está abierto a las sugerencias. Inclusive, dentro de la Comisión ya se han hecho algunas.

Las declaraciones deben establecer claramente en la carátula -o sea, en lo que es visible-, además del monto total de activos, pasivos e ingresos, los vínculos que tengan las personas obligadas -cónyuges o concubinos- con otras entidades que no sean aquella por la cual la persona está obligada a presentar la declaración. Por ejemplo, un funcionario público está vinculado a una empresa, pero, a nuestro entender -por un artículo aditivo que estaríamos presentando-, deben establecer en la carátula los vínculos que pueda tener, ya sea por participar en la dirección de otras empresas o por ser su asesor, de manera de saber de antemano si puede haber conjunción del interés público con el privado en su actividad. Entonces, si la Jutep lo entendiera necesario, invitaría al funcionario a abrir la declaración para ver cuál es esa vinculación.

El segundo tema es el relativo a la información pública -de la misma manera que estamos intentando ampliarla, también estamos intentando preservar la intimidad de los sujetos obligados-, que puede no ser relevante para el público pero sí traer problemas en el funcionamiento. Me refiero, por ejemplo, a la necesidad de reservar datos correspondientes al número de padrón de un inmueble, al número de matrícula de un vehículo, al número de cuenta bancaria -es decir, que se sepa el importe que tiene en el banco, pero no la identificación de la cuenta-, para evitar eventuales fraudes.

Como son temas que ustedes manejan, sería bueno conocer su opinión al respecto.

SEÑORA GATTI (Mariana).- Con relación a lo que se mencionaba sobre los sujetos obligados, estamos todos de acuerdo.

Quiero identificar que los ámbitos de aplicación de la Ley Nº 17.060, de acceso a la información pública, son diferentes porque la competencia que tienen lo es, pero lo que buscan son herramientas que tiene nuestro país para transparentar la gestión pública. En ambos casos se han dado discusiones sobre hasta dónde llegamos con este tipo de herramientas, y hay consenso en que debemos avanzar ya sea en el sistema de declaraciones juradas, como en cuanto a quiénes son los sujetos obligados de la ley de acceso a la información pública, que hoy son organismos estatales que incluyen a las personas públicas no estatales, pero no a todas aquellas sociedades de derecho privado con capital accionario. Hay muchísimas figuras jurídicas que manejan fondos públicos o que ejercen cometidos públicos que hoy, por la redacción que se dio a determinadas normas, no han quedado comprendidas.

Es la evolución de la región: México, que es un país que ha tenido muchas reformas en materia de ámbito subjetivo de aplicación, ha llegado hasta incluir determinadas organizaciones sindicales en este tipo de normas en el sentido no ya de decir cuál es la norma jurídica, sino de si manejan fondos públicos o ejercen un cometido público; donde ocurra esto, debe haber transparencia.

En este ámbito, es importante saber la opinión que tiene la Junta de Transparencia y Ética Pública, que es el organismo competente. Desde el lado del acceso a la información pública, con participación de la sociedad civil, del Poder Judicial, del Poder Legislativo, del Ministerio Público y Fiscal y de la Academia se está estudiando específicamente hasta dónde llevamos los límites porque hemos identificado que con la herramienta que hoy tenemos hay un reducto, una porción que no queda comprendida en este tipo de leyes. Creo que son procesos naturales que se dan en todo este tipo de normas. Primero se busca un consenso, tener una norma que regula la probidad pública y el acceso a la información pública, y luego viene la aplicación, la implementación, los aciertos, los errores y esta etapa -que considero fundamental- que es la de evaluación de cómo podemos seguir mejorando.

El ámbito de aplicación es indiscutible, pero cada cual dentro del cometido que tiene cada norma, que es diferente. Son temas que se están tratando. Para una unidad como la nuestra, que busca transparentar la gestión, todo este tipo de cambios son celebrados y nos parecen muy positivos.

También es muy positivo que todo este tipo de estudios se están haciendo con participación de sociedad civil, de todos los actores que pueden aportar; la mirada multidisciplinaria siempre es importante porque hace al éxito de las posibles modificaciones.

Con relación al mecanismo de acceso a las declaraciones juradas, creo que debería haber un ajuste. Según consta en la versión taquigráfica, se mencionó la utilización de la vía de acceso a la información pública como un mecanismo para acceder a las declaraciones juradas pero, a su vez, el proyecto de ley establece que en algunos casos se podrá solicitar. Creo que son aspectos que se deberían conversar; se debería ver cuál es la vía, pero más sobre la redacción, sin olvidar la competencia de los órganos.

Probablemente, desde la Junta puedan tener una visión y más experiencia que nosotros en materia de acceso a la información pública. Me parece importante que quede claro cómo es el acceso así como qué se publica y cómo se puede acceder a esa información.

El tema de los vínculos también está en la mesa y hace a la transparencia; es lo que busca la Ley Nº 17.060. Muchísimos artículos del Decreto Nº 30, de 2003 -que es el decreto reglamentario de la Ley Nº 17.060-, hacen referencia a declaraciones de implicancias, que es a lo que esto apunta: no solo es lo que se tiene, sino los vínculos.

Si bien todo es perfectible, el Decreto Nº 30 es una muy buena herramienta porque ya establece los mecanismos de excusación, por ejemplo en procedimientos licitatorios, y está regulado en forma súper exhaustiva. Es un tema al que nuestro país le ha dado fundamental importancia, y creo que puede ser de consulta.

En cuanto a cómo hacer el balance de lo que se publica y qué información puede figurar en esas declaraciones juradas, dentro de la Agesic está la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales, a la cual hemos estado consultando sobre este proyecto, y están de acuerdo. Hay criterios en nuestra unidad sobre lo que es inherente a la función pública que se desempeña y lo que se tiene que transparentar y se está avanzando en los dos criterios que les mencionaba sobre fondos públicos y sobre ejercicios de cometidos públicos.

En otros países se deja específicamente afuera de la publicación el número de tarjeta de crédito y el número de cuenta, porque eso es parte de la intimidad de la persona. Debe existir un balance de lo que publicamos y la información que aporta porque en muchos casos lo que se sabe no es para una declaración jurada. Eventualmente, si se detectara que ha habido un delito, la Justicia tiene potestad para pedir la información completa que sea necesaria o la Junta para denunciarlo y ahí se ve qué puede existir. No digo que no sea información relevante, porque puede serlo, pero estamos hablando de publicación.

En lo personal, creo que todos estos temas se han abordado en determinadas normas. Estamos analizando los mismos temas -lo decían desde Cainfo y desde la Red de Gobierno Abierto- pero en diferentes órbitas y con las competencias que corresponde, que es lo que siempre queremos remarcar.

Me parece importante que algunos temas de redacción se propongan desde la sociedad, a modo de sugerencia, para que los puedan tener como un insumo más a la hora de llegar a un texto final. Creo que hay bastante consenso en que queremos que se transforme en norma en nuestro país.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con mucho gusto vamos a recibir el texto que nos puedan hacer llegar -le tomamos el compromiso de que será a la brevedad-; lo mismo hemos solicitado a algunas entidades de la sociedad civil porque pretendemos que el texto que salga de la Comisión, y que luego pueda ser aprobado en esta Cámara, tenga los más amplios apoyos y consensos ya que estamos avanzando en una problemática que nos preocupa a todos; incorporar normas de transparencia va a mejorar la calidad de la democracia y va a brindar más confiabilidad al sistema.

SEÑORA GATTI (Mariana).- Quedamos a las órdenes para lo que sea necesario. Reitero las excusas del doctor Gabriel Delpiazzo, que por un tema de horario no pudo estar aquí. Tenemos toda la disposición para ayudarlos en este proceso ya que ese es nuestro trabajo en la Unidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión Especial de Lavado de Activos le agradece su presencia y le desea que termine bien el año y comience mejor el próximo. Seguramente, en el mes de febrero -si no surge alguna novedad por la que volvamos a citar a la Comisión antes- tendremos los documentos que nos permitirán seguir trabajando y la nueva integración de la Junta de Transparencia y Ética Pública. De todas maneras, vamos a insistir para que el doctor Yarzábal venga a darnos su opinión, por la experiencia que tiene en el tema.

(Se retira de sala la doctora Mariana Gatti)

——Con relación a cómo seguir, entendemos absolutamente necesario continuar con el trámite de este proyecto, así como incorporar los posibles aportes que nos envíen tanto la sociedad civil como la Unidad de Acceso a la Información Pública y la Unidad Reguladora y de Control de Datos Personales -según la propuesta del señor diputado Daniel Caggiani-, por la sensibilidad de la que hablábamos en la parte final de la entrevista.

También vamos a requerir la presencia de la Dirección actual de la Jutep; pese a que sabemos de la situación en que la que se encuentra, vamos a insistir en que el doctor Yarzábal concurra en próximas sesiones, si no en calidad de Director de la Jutep, como experto en tema. Si la convocatoria se realiza antes de febrero va a ser difícil que las autoridades que asuman puedan tomar posición en este tema sin conocer el funcionamiento de la Junta.

Si estamos de acuerdo, procederemos de esa manera. Queda constancia de lo planteado en la versión taquigráfica, que se enviará a todos los titulares.

Se levanta la reunión.